

# Andata e ritorno: l'educazione e la cultura nelle politiche locali e regionali in Italia

Pietro Causarano

## *Prima dei “nuovi mecenati”*

Chiunque, oggi, si avvicini all'analisi delle politiche educative e culturali nel nostro paese, necessariamente è costretto a confrontarsi anche con la dimensione locale e regionale di esse<sup>1</sup>. Un fenomeno tanto evidente dopo gli anni '70 che qualcuno ha parlato di “nuovi mecenati” già alla metà del decennio successivo<sup>2</sup>. Ma non sempre è stato così nell'Italia repubblicana, sia sul versante dell'educazione e della formazione sia su quello della cultura.

Roberto Ruffilli, in uno studio del 1962 in cui, fra i primi, si occupava di istituzioni culturali, di fatto era costretto a gettare uno sguardo d'insieme fortemente condizionato dalla prospettiva nazionale e centralistica derivante da una tradizione d'élite in materia e dai modelli amministrativi sedimentatisi nei decenni precedenti la repubblica<sup>3</sup>. Questo non vuol dire che egli non fosse consapevole dell'esistenza di enti e istituti minori innervati nella tradizione

<sup>1</sup> In questa sede si dà un'accezione estensiva di politiche culturali ed educative locali. Non solo quindi, com'è ovvio, gli interventi diretti e indiretti nel campo scolastico e dell'istruzione (comprese mense e trasporti e la formazione professionale e l'educazione degli adulti) e in favore di istituzioni culturali locali in senso stretto; ma anche tutto quel campo di azione sociale e culturale su cui si impegna indirettamente o direttamente l'amministrazione locale, come il sostegno al tessuto associativo privato e in generale alle attività legate al consumo di tempo libero e alla promozione sociale di attività culturali e formative (alla sociabilità locale, insomma), all'attività assistenziale e ai servizi socio-educativi, tanto più sei poi sedimentatisi nel cosiddetto “terzo settore” *no profit* del volontariato e della cooperazione (dagli asili nido ai centri estivi ed alle ludoteche, dalle politiche per l'infanzia e la maternità ai consultori e al sostegno psico-pedagogico, ecc.).

<sup>2</sup> F. Rositi, *Gli enti locali e la cultura: un caso di risposta politica ai mutamenti socioculturali*, in *Politica locale e politiche pubbliche*, a cura di G. Martinotti, Milano, Angeli, 1985, pp. 206-216. In generale, G. Bechelloni, *Politica culturale e regioni*, Milano, Comunità, 1972, e C. Bodo, *Rapporto sulla politica culturale delle regioni*, Milano, Giuffré, 1982.

<sup>3</sup> R. Ruffilli, *Le istituzioni culturali dell'Italia repubblicana* (1962), in Id., *Istituzioni società Stato*, a cura di G. Nobili Schiera, Bologna, il Mulino, 1989, vol. I, pp. 21-90. In generale, A. Ragusa, *Alle origini dello Stato contemporaneo*, Milano, Angeli, 2011.

locale e finanche localistica delle “piccole patrie” risorgimentali e folkloriche, oltre che nell’esperienza corporativa del ventennio, alla cui diffusione il fascismo – con i suoi orientamenti da “Stato educatore” nella gestione del tempo libero e dei giovani – aveva non poco contribuito<sup>4</sup>. Ma indubbiamente, di fronte ad essi, era assai difficile ricostruire nel dopoguerra un quadro unitario e sistemico delle politiche culturali, se non attraverso il filtro del loro profilo nazionale e della loro problematica de-fascistizzazione rispetto alla funzionalità nell’organizzazione del consenso che avevano rivestito in precedenza<sup>5</sup>.

D’altro canto, molte delle stesse grandi associazioni culturali e del tempo libero nate dalla politica di massa democratica del secondo dopoguerra, si muovevano su altri terreni, certamente diffusi sul territorio ma pure coordinati centralmente per scelta ed anche per necessità. A differenza dei successivi anni ‘70, allora prevaleva ancora un “conflitto fra culture” esterno agli apparati istituzionali della promozione culturale, i quali – dovendo confrontarsi poco con la dimensione associativa – riproducevano spesso solo la tradizione d’élite o i grandi schemi inclusivi e esclusivi del conflitto politico nella Guerra fredda<sup>6</sup>.

A proposito degli enti locali, poi, un Ruffilli sconsolato affermava:

[...] per quanto riguarda in particolare i Comuni e le Province, nulla è stato innovato, rispetto a quanto disposto dalla legge comunale e provinciale del ‘34, che prevedeva soltanto una divisione di spese tra lo Stato e le comunità locali, senza dar poi a queste la possibilità di porre in essere una politica culturale conforme alle loro peculiari esigenze<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> S. Cavazza, *Piccole patrie*, Bologna, il Mulino, 2003; in generale, G. Turi, *Lo Stato educatore*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

<sup>5</sup> F. Rositi, *Informazione e complessità sociale*, Bari, De Donato, 1981, pp. 108-110. Non a caso Ruffilli, fra il 1950 e il 1956, rileva ancora una contrazione degli enti culturali e delle accademie locali (-28%), passati dall’essere un terzo del totale ad un quinto, a fronte di una evidente crescita di quelle nazionali (+26%) e di quelle regionali (+32%). La crescita globale di istituzioni culturali e accademie nello stesso periodo in Italia è pari al +10% (R. Ruffilli, *Le istituzioni culturali* cit., pp. 74-75). Questo è coerente con la politica perseguita più in generale in quel periodo attraverso la proliferazione di enti a competenza nazionale o il semplice decentramento burocratico; R. Segatori, *I sindaci*, Roma, Donzelli, 2003, pp. 34-35.

<sup>6</sup> F. Rositi, *Informazione e complessità sociale* cit., p. 110. In generale, cfr. S. Pivato, *Strumenti dell’egemonia cattolica*, in *Fare gli italiani*, a cura di S. Soldani, G. Turi, Bologna, il Mulino, 1993, vol. II, pp. 361-388; P. Dal Toso, *L’associazionismo giovanile in Italia*, Torino, Sei, 1995; S. Gundle, *I comunisti italiani tra Hollywood e Mosca*, Firenze, Giunti, 1995; V. Santangelo, *Le muse del popolo*, Milano, Angeli, 2007.

<sup>7</sup> R. Ruffilli, *Le istituzioni culturali* cit., p. 70. Fa riferimento in particolare agli artt. 91, 144 (spese obbligatorie) e 314 (spese facoltative) del Testo unico comunale e provinciale del 1934. Questa distinzione è fondativa del nostro ordinamento locale post-unitario (fin dal 1859-1865) e su di essa – in particolare riguardo alle spese obbligatorie – passa una delle linee di definizione indiretta per funzioni e competenze di comuni e province, almeno fino all’abolizione nel 1978; alle spese facoltative spetta invece il compito residuale di garantire la flessibilità e l’apertura rispetto all’assunzione di nuove competenze in rapporto ai bisogni emergenti: e quindi esse sono particolarmente oggetto dei controlli politico-amministrativi e finanziari esercitati dal sistema prefettizio fino al 1970; P. Causarano, *Enti locali e finanza*

A maggior ragione, vista la continuità di ordinamenti con il fascismo, questo valeva pure per il sistema formativo e scolastico<sup>8</sup>. Il comune (come la provincia), prima dell'avvento delle regioni ordinarie nel 1970, svolge così in misura assai marginale una funzione propria di carattere culturale in senso lato nell'Italia repubblicana e, ricorda Ruffilli, l'unica delega in materia ad una regione a statuto speciale aveva riguardato soltanto la Val d'Aosta nel 1946, prima ancora della sua istituzione<sup>9</sup>.

In altri termini, la complessa articolazione di soggetti attivamente coinvolti nel campo culturale, scientifico, artistico ed ambientale (assai meno sul piano strettamente educativo, come vedremo), che si intravede dietro la trama costituzionale del 1948 in favore di un decentramento delle politiche anche a garanzia del pluralismo democratico<sup>10</sup>, nella concreta esperienza di governo e di elaborazione dei primi anni del secondo dopoguerra vede venir meno proprio i virtuali protagonisti di questo spostamento d'asse istituzionale dal centro alla periferia, condizionando gli sviluppi successivi fino alla regionalizzazione degli anni '70<sup>11</sup>. Questo dipende in larga misura dalla continuità dell'ordinamento amministrativo nel campo scolastico, delle politiche culturali e del governo locale, un modello centralistico (o al massimo negoziabile e talvolta negoziato), per molti versi ottocentesco, che transita nell'Italia repubblicana e condiziona l'idea stessa di Stato sociale che sta dietro la costituzione del 1948 e quindi le componenti che fanno riferimento alla formazione e alle forme dello scambio culturale<sup>12</sup>.

### *L'eredità del fascismo: una periferia culturalmente periferica*

In assenza delle regioni ordinarie, nel secondo dopoguerra – in base ad una tradizione amministrativa ormai consolidata all'interno del processo di

*pubblica in Italia: i limiti del sistema delle autonomie*, in *Enti locali, società civile e famiglia nell'educazione in Toscana*, a cura di P. Ginsborg, D. Ragazzini, G. Tassinari, Firenze, Regione Toscana-Grt, 1996, pp. 18-42.

<sup>8</sup> Mi permetto di rinviare a P. Causarano, *Un progetto non sempre condiviso: la scuola dell'Italia unita*, in «Zapruder», 2012, n. 27, pp. 8-25.

<sup>9</sup> Fabio Rugge segnala inoltre come solo dopo il 1974, con la nascita del Ministero dei beni culturali e ambientali, a quello della pubblica istruzione fossero stati infine tolti oneri e competenze impropri che assommava fin dal secolo precedente in campo archivistico e bibliotecario, svincolando le politiche di settore in maniera da permettere un aggancio con il contemporaneo decentramento regionale; F. Rugge, *Il disegno amministrativo: evoluzioni e persistenze*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, a cura di F. Barbagallo, Torino, Einaudi, 1995, vol. II, tomo 2, pp. 287-288.

<sup>10</sup> L. Ambrosoli, *La scuola alla Costituente*, Brescia, Paideia, 1987; E.A. Imparato, *Identità culturale e territorio fra Costituzione e politiche regionali*, Milano, Giuffrè, 2010.

<sup>11</sup> C. Bodo, *Rapporto sulla politica culturale delle regioni cit.*, pp. 25-34.

<sup>12</sup> Di "autonomia contrattata" ha parlato Raffaele Romanelli in *Centralismo e autonomie*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, a cura di Id., Roma, Donzelli, 1995, pp. 140-143.

statalizzazione dell'istruzione elementare fra 1911 e 1933 – il comune e la provincia certamente mantengono ancora competenze in materia scolastica, benché residuali, in particolare dal punto di vista edilizio, gestionale e logistico<sup>13</sup>; come ricordato da Ruffilli, fra le spese obbligatorie permangono quelle inerenti gli archivi storici amministrativi e le biblioteche scolastiche, ma non quelle per le biblioteche o musei locali o altre istituzioni conservative dei beni culturali<sup>14</sup>; inoltre il municipio ha l'opportunità eventualmente di affiancare e coadiuvare interventi filantropici a carattere custodialistico per la prima infanzia o in genere di tipo assistenziale e igienico-sanitario (asili nido, scuole materne, patronati di vario genere, refezioni scolastiche, colonie estive, trasferimenti alle famiglie, ecc.), che svolgono una funzione culturale in senso lato nella misura in cui contribuiscano alla socializzazione oppure sostengano l'alfabetizzazione attraverso enti e organismi sopravvissuti poi fino agli anni '70 inoltrati<sup>15</sup>.

Tuttavia il carattere residuale di queste competenze educative e culturali locali e la loro forte curvatura assistenziale condizionano qualsiasi velleità di intervento attivo e preventivo, costringendole all'interno di una logica passiva non solo eteronoma ma prevalentemente riparatoria e risarcitoria e non propedeutica ad un'effettiva e attiva crescita civile, sociale e culturale, oltretutto in un confronto perenne e spesso perdente con l'azione privata, prevalentemente di tipo confessionale, e la presenza filantropica largamente ramificate fin dal secolo precedente<sup>16</sup>.

Dopo la riforma generale del governo locale fascista, nel 1934, travasata nella repubblica democratica come ordinamento provvisorio in attesa della regionalizzazione<sup>17</sup>, il comune abbina così due elementi caratterizzanti pre-

<sup>13</sup> R. Bardelli, *Enti locali ed edilizia scolastica*, Pistoia, Tellini, 1975, e G.F. Ferrari, *Stato ed enti locali nella politica scolastica*, Milano, Cedam, 1979. La generalità del governo locale europeo è spesso assai più direttamente coinvolto che in Italia nell'istruzione e non solo nei servizi logistici; L. Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 196-197.

<sup>14</sup> La biblioteca comunale, poco diffusa fino agli anni '60, è sostanzialmente presente solo nei principali capoluoghi e si definisce come struttura di conservazione e di "storia patria" più che come *public library* o centro culturale quale comincerà ad essere realmente solo dopo la regionalizzazione; P. Traniello, *Biblioteche e regioni*, Firenze, La Nuova Italia, 1983, ma anche Id., *Storia delle biblioteche in Italia*, Bologna, il Mulino, 2002.

<sup>15</sup> Sull'Opera nazionale maternità e infanzia (Onmi), cfr. *Stato e infanzia nell'Italia contemporanea*, a cura di M. Minesso, Bologna, il Mulino, 2007. Sul patronato scolastico, cfr. A. Angelini, A. Grisafi, *L'amministrazione dei patronati scolastici e dei consorzi provinciali*, Bologna, Minerva, 1961. In generale, cfr. G. Cives, *Scuola integrata e servizio scolastico*, Firenze, La Nuova Italia, 1967.

<sup>16</sup> M.G. Boeri, *Scuola, cultura, educazione e assistenza nelle competenze del Comune*, in *Enti locali, società civile e famiglia* cit., pp. 43-60. In generale, si guardi anche P. Aimo, *Politiche sociali per l'infanzia ed enti locali tra Ottocento e Novecento*, in *Welfare e minori*, a cura di M. Minesso, Milano, Angeli, 2011, pp. 123-146.

<sup>17</sup> C.M. Iaccarino, *Comune (diritto vigente)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1961, vol. VIII, pp. 178-207.

valenti: l'essere ente economico nella gestione di alcune funzioni collettive, come rivendicato già in età giolittiana di fronte alla trasformazione industriale e all'urbanizzazione<sup>18</sup>, accanto ad un preciso profilo di ente prevalentemente assistenziale sul piano sociale sia per i servizi erogati sia per le risorse impiegate, sviluppando in questa direzione quanto era stato adombrato fin dalle riforme crispine e poi dall'evoluzione delle politiche locali a cavallo della Grande guerra<sup>19</sup>. A tutto detrimento, però, di un profilo culturale che invece proprio in età giolittiana aveva cominciato ad emergere e poi ad affermarsi in quanto qualificante, anch'esso, l'azione municipale in relazione con un tessuto politico e associativo in crescita e assai vivace per quanto geograficamente differenziato<sup>20</sup>.

Come ha mostrato Ettore Rotelli in una ricerca da lui coordinata alla fine degli anni '70 e pubblicata nel 1981<sup>21</sup>, le conseguenze della centralizzazione fascista si trascinano anche nell'immediato secondo dopoguerra dove le politiche sociali e culturali locali vengono particolarmente depresse e soggette a restrizioni, segnatamente quelle dedicate all'istruzione e all'edilizia scolastica una volta finita la fase acuta della ricostruzione post-bellica<sup>22</sup>. I pochi studi che indagano con un approccio di lunga durata la spesa pubblica nell'istruzione, distribuita per livelli di governo, confermano l'accentuazione dell'orientamento centralista negli anni '20-'30 e la sua pesante e fallimentare eredità per l'Italia repubblicana fino ai governi di Centro-sinistra e alla scuola media unica del 1962<sup>23</sup>.

<sup>18</sup> G. Sapelli, *Comunità e mercato*, Bologna, il Mulino, 1986, pp. 168-169.

<sup>19</sup> Si pensi all'Ente comunale di assistenza (Eca), istituito nel 1937 al posto della vecchia Congregazione di carità introdotta nel 1862 e sopravvissuto di fatto fino alla fine degli anni '70 come le Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (Ipab) previste fin dalle riforme crispine. In generale, *Le riforme crispine*, «Archivio Isap», voll. III e IV, 1990; F. Amoretti, *Le politiche sociali in età giolittiana*, in «Stato e Mercato», 1989, n. 27, pp. 409-443; E. Bartocci, *Le politiche sociali nell'Italia liberale (1861-1919)*, Roma, Donzelli, 1999.

<sup>20</sup> P. Frascani, *Finanza locale e sviluppo economico: appunti sulla dinamica della spesa pubblica in età liberale*, in «Storia urbana», 1981, n. 14, pp. 183-212. In generale, R.D. Putnam et al., *La tradizione civica delle regioni italiane*, Milano, Mondadori, 1993.

<sup>21</sup> *Tendenze di amministrazione locale nel dopoguerra*, a cura di E. Rotelli, Bologna, il Mulino, 1981.

<sup>22</sup> Fino al 1948-'49 – incidentalmente gli anni in cui finisce la solidarietà antifascista e inizia la Guerra fredda – le spese comunali ordinarie in pubblica istruzione crescono, sia a livello generale, sia nello specifico di alcuni casi di studio, per poi declinare vistosamente all'inizio degli anni '50; cfr. A.M. Verna, *La pubblica istruzione nei comuni di Torino e di Trento*, ivi, in particolare, pp. 490-493, 498-500.

<sup>23</sup> E. Luzzatti, *Introduzione allo studio delle spese pubbliche in istruzione in Italia (1862-1965)*, in «Annali della Fondazione Einaudi», vol. IV (1970), pp. 75-159. I comuni, che poco prima della Grande guerra ormai spendevano più del 23% del loro bilancio in pubblica istruzione ed ancora per tutti gli anni '20 attorno al 15%, negli anni '30 crollano e nell'immediato secondo dopoguerra, seppure in leggero recupero, non arrivano neppure al 5%. I comuni supereranno di nuovo il 10 % solo negli anni '60. Lo Stato, che invece spendeva attorno al 6% del proprio bilancio corrente in pubblica istruzione ancora negli anni '20, alla fine degli anni '30 (cioè alla vigilia della guerra) crolla a meno del 4%, ma nel dopoguerra repubblicano arriva al 10%

Solo con gli anni '60, per comuni e province, si torna a percentuali paragonabili a quelle dell'età giolittiana o del primo dopoguerra, accanto ad un impegno nuovo e crescente dello Stato centrale nell'istruzione legato all'esperienza dei governi di Centro-sinistra, alla programmazione economica e sociale e ai piani di edilizia scolastica complementari alla riforma della scuola media unica del 1962<sup>24</sup>. Un impegno che invece non sembra caratterizzare lo Stato nel regime fascista, vista la piccola variazione positiva della percentuale legata alle sue spese in pubblica istruzione in rapporto al Pil fra anni '20 e '30, malgrado l'avvenuta definitiva statalizzazione dell'istruzione elementare<sup>25</sup>.

Se ancora nel 1951 le spese sociali costituivano un terzo della spesa corrente totale dei comuni italiani e quelle in pubblica istruzione solo l'8%, nel 1965 – restando invariata sul 30% la spesa sociale – quella in pubblica istruzione è invece ormai salita al 14%<sup>26</sup>. La cesura della graduale statalizzazione dell'istruzione primaria nei piccoli comuni dal 1911 e poi della sua definitiva avocazione anche nei principali centri urbani dal 1933, è dunque ben chiara ed essa trascina con sé tutte le spese culturali in genere fino al secondo dopoguerra inoltrato<sup>27</sup>.

### *Una finestra aperta destinata a chiudersi: l'età giolittiana*

In età giolittiana, invece, la dimensione locale aveva maggiore spazio e il comune si era conquistato allora un ruolo – almeno in alcune aree del paese al centro-nord e per quanto facoltativo – di soggetto protagonista: nelle politiche di alfabetizzazione e in genere nella promozione e nel sostegno alla cultura popolare diffusa grazie anche – ma non solo – al circuito municipale dell'as-

per superare poi il 16% solo con il Centro-sinistra. In generale, G. Crainz, *Il paese mancato*, Roma, Donzelli, 2003, pp. 77-83.

<sup>24</sup> Fa parte di un impegno complessivo crescente dell'azione comunale in Italia che, fra 1963 e 1973, raddoppia la spesa comunale totale pro-capite; G. Maltinti, A. Petretto, *I differenziali nella spesa pubblica locale in Toscana*, Firenze, Irpet, 1981, p. 5. In generale, M. Baldacci, F. Cambi, M. Degl'Innocenti, C.G. Lacaita, *Il Centro-sinistra e la riforma della scuola media (1962)*, Manduria, Lacaita, 2004.

<sup>25</sup> Il dato significativo sta nel fatto che la limitata crescita della spesa pubblica in istruzione in proporzione al Pil durante il fascismo, in particolare quella statale (in media sempre sotto il 2%), non è coerente con la accentuata crescita della spesa pubblica complessiva rispetto al Pil, che fra il 1913 e il 1938 passa dal 17% al 30% (percentuale confermata e in crescita dopo la guerra fino agli anni '60), portando l'Italia al livello dei grandi paesi europei industriali. Si tratta di un *gap* relativo che il paese si è portato dietro fino ad oggi, anche se con il Centro-sinistra la spesa pubblica totale in pubblica istruzione supera il 5% del Pil; G. Brosio, C. Marchese, *Il potere di spendere*, Bologna, il Mulino, 1986, p. 10; G. Brosio, *Economia e finanza pubblica*, Roma, Nis, 1986, p. 182; V. Tanzi, L. Schuknecht, *La spesa pubblica nel XX secolo*, Firenze, Fup, 2007, pp. 24, 34.

<sup>26</sup> U. Tupini, *Le autonomie locali nella programmazione economica e nello sviluppo democratico*, relazione generale alla V assemblea Anci (Salerno, 13-16 ottobre 1966, f. b).

<sup>27</sup> Cfr. S.Q. Angelini, *La scuola tra Comune e Stato*, Firenze, Le Lettere, 1998, e C. Betti, *La prodiga mano dello Stato*, Firenze, Cet, 1998.



sistenza e della beneficenza (le biblioteche circolanti, i circoli di lettura, il rapporto con il mutualismo e la cooperazione ma anche con la filantropia laica e la carità religiosa, le mense scolastiche e in genere l'assistenza pubblica, ecc.); nel sostegno all'associazionismo sportivo e di *loisir* tradizionale (filodrammatiche, filarmoniche, ecc.); infine nella diffusione delle pubbliche assistenze e di altre forme di sociabilità popolare e civile a carattere solidaristico<sup>28</sup>.

Con l'avvento del fascismo, questa azione autonoma – segno di vivacità democratica della società civile e di capacità culturale nell'organizzarne la partecipazione in alcuni contesti territoriali in via di sviluppo, trovando la disponibilità dei governi locali – per molti versi invece tende a scemare fortemente<sup>29</sup>. Il fascismo cerca di coordinare e controllare tutta questa emergente ricchezza associativa, annullandone l'indipendenza, subordinandola e spesso inglobandola nelle sue organizzazioni o nelle istituzioni centrali create o potenziate *ad hoc*, in particolare là dove si teme possano sopravvivere o emergere contenuti oppositivi<sup>30</sup>.

Il tutto avviene a discapito delle amministrazioni locali nel momento in cui, per la prima volta all'inizio del '900 e almeno in alcune aree geografiche di maggior sviluppo economico, sociale e civile, i comuni si dedicano effettivamente e massicciamente all'alfabetizzazione, le province all'istruzione tecnica e professionale e tutti in genere in qualche modo alle politiche culturali attraverso il sostegno all'associazionismo, alle istituzioni di cultura e indirettamente ai servizi alla persona. Considerando in numeri indici 100 la spesa corrente pro-capite per l'istruzione pubblica dei comuni italiani nel 1899, essa è significativamente arrivata a 263 nel 1912 e con particolare evidenza al centro-nord e nelle grandi città più che nel mezzogiorno o nelle isole, con-

<sup>28</sup> Luigi Tomassini ricorda ad es. come la stragrande maggioranza degli statuti delle società di mutuo soccorso prevedessero, fra i compiti istituzionali, l'educazione popolare ed interagissero così con il governo locale; L. Tomassini, *L'associazionismo operaio: aspetti e problemi del mutualismo nell'Italia liberale*, in *Tra fabbrica e società*, a cura di S. Musso, «Annali della Fondazione Feltrinelli», vol. XXXIII (1997), pp. 3-41. Qualcosa di analogo si può dire pure per i salesiani, in particolare nelle città industriali; *Insedimenti e iniziative salesiane dopo don Bosco*, a cura di F. Motto, Roma, Las, 1996; in generale, F. Traniello, *La cultura popolare cattolica nell'Italia unita*, in *Fare gli italiani* cit., vol. I, pp. 429-458.

<sup>29</sup> Ad es., nel 1955, il 60% delle biblioteche popolari italiane appartiene ad enti religiosi, il 20% ad enti pubblici, l'11% a scuole e solo il 9% ad altri soggetti. Esse sono distribuite solo su un quinto dei comuni italiani, prevalentemente al centro-nord (la gran parte si colloca nel Triveneto, in Piemonte, in Lombardia, in Emilia Romagna e in Toscana); R. Ruffilli, *Le istituzioni culturali* cit., pp. 89-90. Dei 14.353 istituti che si occupano di infanzia in età pre-scolare all'inizio del decennio, ben l'86% afferisce a enti morali, opere pie e privati, largamente dominati dal profilo confessionale, solo l'1% è statale e il 13% comunale; L. Borghi, *Educazione e scuola nell'Italia di oggi*, Firenze, La Nuova Italia, 1958, p. 5.

<sup>30</sup> Si pensi alla particolare dinamica centro-periferia nelle organizzazioni collaterali del fascismo, sia nei confronti dei giovani sia nei confronti dei lavoratori; V. De Grazia, *Consenso e cultura di massa nell'Italia fascista*, Roma-Bari, Laterza, 1981, C. Betti, *L'Opera Nazionale Balilla e l'educazione fascista*, Firenze, La Nuova Italia, 1984; e T.H. Koon, *Believe Obey Fight*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1985.

fermando una frattura territoriale storica di cui ancora oggi permangono le pesanti tracce<sup>31</sup>. Con il regime fascista, l'equilibrio fra centro e periferia nelle risorse dedicate alla pubblica istruzione, però, si sposta nettamente verso lo Stato, anche prima della avocazione definitiva in suo favore dell'istruzione elementare nei grandi centri urbani dal 1933<sup>32</sup>.

Il peso delle spese culturali ed educative sui bilanci comunali, in generale, declina vistosamente di fronte al fascismo in ascesa dalla seconda metà degli anni '20, benché – in forme e modalità diverse – non solo alcune grandi realtà urbane ma anche le sub-culture territoriali diffuse, “bianca” e “rossa”, negli anni a cavallo della Grande guerra avessero politicamente investito sul comune quale momento di coagulo identitario declinato in forma diversa ma oppositiva, fra di loro e rispetto allo Stato liberale centrale<sup>33</sup>.

### *L'ipoteca del controllo: fra il martello e l'incudine*<sup>34</sup>

Un'altra continuità caratterizza la transizione repubblicana, quella dei controlli prefettizi, che è strettamente legata a questa stretta centralizzatrice. La spesa culturale locale non dedicata direttamente alla pubblica istruzione o filtrata dall'assistenza attraverso le politiche sociali di sostegno, è soggetta in particolare allo stretto controllo politico-finanziario svolto dai prefetti per conto del centro governativo sulle spese facoltative: e questo anche nel secondo dopoguerra, come mostra la debole e disomogenea diffusione ad es. delle biblioteche comunali prima richiamata e la ritardata loro trasformazione

<sup>31</sup> Elaborazione su dati da P. Frascani, *Finanza locale e sviluppo economico* cit., p. 201.

<sup>32</sup> L'avocazione graduale verso un impegno statale diretto (e non solo direttivo) in materia di istruzione primaria, iniziata dopo il 1911 e la riforma Daneo-Credaro, contribuisce in maniera determinante a indirizzare sempre più l'azione municipale verso l'assistenza scolastica; P. Causarano, *Tra Comune e Stato: la nascita di una politica nazionale per la scuola elementare in età giolittiana*, in «Scuola e Città», 2000, n. 5-6, pp. 193-203. Un fenomeno analogo, soprattutto a livello provinciale, dalla fine degli anni '20 avviene con la graduale sottrazione all'influenza locale dell'istruzione tecnica e soprattutto professionale; Id., *La enseñanza profesional entre sociedad e instituciones: una primera síntesis para Italia*, in *Estados y relaciones de trabajo en la Europa del siglo XX*, coord. Santiago Castillo, Michel Pigenet, Francine Soubiran-Paillet, Madrid, Fundacion Largo Caballero-Ediciones Cinca, 2007, pp. 85-103.

<sup>33</sup> M. Belardinelli, *Movimento cattolico e questione comunale dopo l'Unità*, Milano, Studium, 1979, pp. 119-166; M. Degl'Innocenti, *Il comune nel socialismo italiano*, in *La sinistra e il governo locale in Europa dalla fine dell'800 alla Seconda guerra mondiale*, a cura di M. Degl'Innocenti, Pisa, Nistri-Lischi, 1984, pp. 13-26. Sull'Emilia-Romagna, caso esemplare, S. Pivato, *Pane e grammatica*, Milano, Angeli, 1983. Si guardi però anche – dal punto di vista finanziario – *Il governo della città in età giolittiana*, a cura di C. Mozzarelli, Trento, Reverdito, 1992. Anche l'associazionismo istituzionale municipale contribuisce alla circolazione di modelli e idee, in una prospettiva europea; O. Gaspari, *L'Italia dei municipi*, Roma, Donzelli, 1998, e *L'Europa dei comuni*, a cura di P. Dogliani, O. Gaspari, Roma, Donzelli, 2003.

<sup>34</sup> Rubo impropriamente l'intitolazione a E. Rotelli, *Il martello e l'incudine*, Bologna, Il Mulino, 1991.



in servizi alla comunità locale<sup>35</sup>. Il tutto, anche in epoca repubblicana, viene giocato quindi sulla arcaica distinzione fra spese obbligatorie e facoltative. La spesa facoltativa (ma anche gli investimenti sulle spese obbligatorie) risulta così particolarmente compressa, soprattutto dagli anni '50 del centrismo fino all'inizio del decennio successivo, là dove in particolare i confini fra politiche culturali e politica *tout court* siano stati molto labili e permeabili.

Si tratta di un controllo fatto per evitare selettivamente che i comuni, soprattutto quelli governati dalle sinistre, diventino – come ebbe a dire il ministro dell'interno Tambroni nel 1955 – “areopaghi politici” esorbitanti le loro esclusive funzioni amministrative secondo il modello autarchico alla base della legislazione fascista del 1934 (ma non del testo costituzionale)<sup>36</sup>. Non a caso la differenziazione funzionale della cultura dalla pubblica istruzione è osteggiata di norma nei controlli amministrativi rispetto alla distribuzione delle deleghe per la composizione delle giunte locali (nelle epigrafi, si ammettono gli assessorati alla pubblica istruzione ma non quelli alla cultura, specularmente all'indifferenza dimostrata al livello dei ministeri centrali)<sup>37</sup>.

La pressione censoria è assai forte se pensiamo che ancora fino agli anni '60, ad es., lo sviluppo a rete del servizio bibliotecario municipale in un'area periferica “rossa” di forte trasformazione sociale ed economica come la Valdelsa fiorentina, viene bloccato dal prefetto e dalla Giunta provinciale amministrativa (Gpa) in quanto esorbitante le funzioni obbligatorie, benché in alcuni comuni esistessero già biblioteche locali di antica tradizione, finanziate o gestite dal comune<sup>38</sup>. Lo stesso avviene nei confronti delle politiche a favore della prima infanzia, se precocemente orientate alla dimensione socio-educativa e non solo assistenziale, come quelle promosse da una figura pedagogica di spessore nazionale come Bruno Ciari, che non a caso – per poter portare avanti queste sperimentazioni innovative negli asili nido e nel tempo pieno alla scuola elementare – si sarebbe trasferito alla metà degli anni '60 dalla periferia valdelsana ad un'area urbana come Bologna, capace di mobilitare risorse politiche ben diverse nel promuovere un'azione autonoma in questo campo dell'innovazione delle politiche sociali<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> M.G. Tavoni, *Disomogeneità del paesaggio bibliotecario*, in *Fare gli italiani* cit., vol. II, pp. 169-209.

<sup>36</sup> G. Tosatti, *Il rapporto centro-periferia attraverso l'esperienza del Ministero dell'interno*, in *Le autonomie locali dalla Resistenza alla I legislatura della Repubblica*, a cura di P.L. Ballini, Roma-Soveria Mannelli (CZ), Fondazione De Gasperi-Rubettino, 2010, pp. 705-723.

<sup>37</sup> G. Bechelloni, *Politica culturale e regioni* cit., p. 232.

<sup>38</sup> D. Ragazzini, M.G. Boeri, P. Causarano, *Rimuovere gli ostacoli*, Firenze, Giunti, 1999, p. 207.

<sup>39</sup> E. Catarsi, *Bruno Ciari assessore alla pubblica istruzione del comune di Certaldo (1952-1960)*, in *L'esperienza educativa e politica di Bruno Ciari*, a cura di E. Catarsi, A. Spini, Firenze, La Nuova Italia, 1992, pp. 102-105. Alla fine del decennio, le medie città, quelle comprese fra centomila e mezzo milione di abitanti, risultano statisticamente le più propizie allo sviluppo di politiche sociali, educative e culturali, rispetto ai piccoli comuni (operati dalle spese obbligatorie) e ai grandi comuni metropolitani (condizionati dalle spese infrastrutturali); P.

La costituzione delle regioni ordinarie nel 1970, al di là delle incertezze e delle ambiguità iniziali che l'hanno accompagnata, costituisce uno spartiacque grazie alla fine del controllo prefettizio sulle politiche locali<sup>40</sup>. Ben prima che le regioni superino la fase costituente degli anni '70 per implementare la loro struttura per politiche funzionali e ben prima che sviluppino l'attività di programmazione grazie al completamento delle deleghe per le materie previste dall'art. 117 della Costituzione nella seconda metà degli anni '70, gli enti locali diventano protagonisti in campo culturale e educativo attraverso l'espansione dei servizi collettivi e alla persona, un'espansione onerosa sul piano della finanza pubblica che, però, sarà poi condizionata fortemente dalla riforma tributaria avviata fin dal 1971 e dalla fine dell'autonomia impositiva dei comuni<sup>41</sup>. Una ricentralizzazione funzionale della politica locale, evidente dalla fine degli anni '70, che passerà attraverso il filtro del controllo finanziario indiretto garantito allo Stato nel trasferimento di risorse e attraverso la mediazione della programmazione regionale<sup>42</sup>.

Normalmente, a seguito della rottura nei comportamenti sociali e nella mentalità diffusa seguita al 1968, si imputa questo crescente attivismo locale ad un ricambio generazionale degli amministratori locali. Questo in realtà avviene massicciamente solo dopo le elezioni amministrative del 1975, mentre già nel lustro precedente si vedono cambiamenti consistenti negli orientamenti locali<sup>43</sup>. In questo campo, la svolta degli anni '70 coinvolge quindi tre livelli: uno istituzionale con la regionalizzazione; uno sociale con la crescita di domanda culturale (giovane e non solo) seguita alla rottura negli schemi tradizionali dopo gli anni '60; uno politico con il ricambio generazionale degli amministratori e la stagione delle giunte di sinistra<sup>44</sup>.

Un'espansione di nuove politiche culturali – e non si parla qui solo dell'“effimero” nelle grandi realtà urbane – che non a caso negli anni '70 entra in concorrenza con il retaggio di tutte quelle istituzioni, spesso eredità del fascismo, che

Giarda, *La struttura delle spese degli enti locali*, in *La finanza delle regioni e degli enti locali*, Napoli, Formez, 1975, p. 162.

<sup>40</sup> U. De Siervo, *La difficile attuazione delle Regioni*, in *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Sistema politico e istituzioni*, a cura di G. De Rosa, G. Monina, Soveria Mannelli (CZ), Rubettino, 2003, pp. 389-402.

<sup>41</sup> Se ancora per tutti gli anni '60, le entrate tributarie (proprie, da sovra-imposizione o compartecipazione) costituiscono circa il 70% delle entrate comunali complessive, ed in particolare le entrate tributarie proprie sono ancora abbondantemente sopra il 50% del totale nel 1972, con la riforma tributaria avviata contestualmente alla regionalizzazione, fra il 1971 e il 1973 questa autonomia finanziaria basata sulla fiscalità locale crolla verticalmente, sostituita specularmente dalla finanza derivata da trasferimenti statali (e poi anche regionali), una forma di controllo finanziario indiretto; A. Villani, *L'indebitamento degli enti locali*, a cura dell'Isap, Milano, Giuffrè, 1969, p. 106; A. Frascini, *La finanza comunale in Italia*, Milano, Angeli, 1995<sup>2</sup>, pp. 38, 49.

<sup>42</sup> B. Dente, *Governare la frammentazione*, Bologna, il Mulino, 1985.

<sup>43</sup> R. Segatori, *I sindaci cit.*, pp. 92-94, 100-107.

<sup>44</sup> *Governo locale, associazionismo e politica culturale*, a cura di M. Caciagli, Padova, Liviana, 1986, pp. 1-4.

avevano monopolizzato questo campo d'azione fino ad allora e che con la regionalizzazione si provvederà a superare: insieme agli enti locali, cresce esponenzialmente il ruolo attivo della società civile attraverso le varie forme dell'associazionismo diffuso e autonomo (culturale ma anche sportivo), attraverso l'animazione culturale e i servizi socio-culturali e educativi, attraverso i centri sociali e attraverso forme nuove di comunicazione (dalla musica al fenomeno delle "radio libere").

### *Andata e ritorno: liberi tutti!*

Analisi comparative hanno mostrato per il secondo dopoguerra che, se l'orientamento politico in senso positivo a proposito dell'istituzionalizzazione dell'educazione e della cultura in senso lato è storicamente presente con continuità nel programma politico delle sinistre (non solo europee), i partiti moderati di centro all'opposto non mostrano analogo interesse fino agli anni '50 ed esso cresce significativamente solo dagli anni '70-'80, dopo la crisi del 1968 (per la destra questo avviene ancora dopo e in tutt'altro contesto)<sup>45</sup>. E proprio subito dopo il 1968 e la regionalizzazione, i già richiamati comuni della Valdelsa – come tutti i comuni maggiori e minori governati dalle sinistre italiane in quegli anni – rivendicano la propria autonomia politica in questo campo e la possibilità di attuare in periferia una vera politica culturale e specifici interventi educativi e socio-educativi capaci di qualificare il governo locale e di rispondere a nuovi bisogni e a nuove richieste: e non a caso la rete bibliotecaria locale e la fondazione di nuove biblioteche municipali in quanto strumento di educazione sociale e di aggregazione in veri e propri circoli culturali costituiscono un primo banco di prova dopo il "liberi tutti!" seguito all'abolizione del controllo prefettizio di merito nel 1970, stimolato dalle politiche regionali fin dal 1976<sup>46</sup>.

Se il ruolo dello Stato italiano nelle spese propriamente culturali (cinema, teatro, musica, enti di cultura, musei, biblioteche, ecc.) resta comunque dominante (abbondantemente oltre il 50% della spesa pubblica totale ancora negli anni '90), regioni (con circa il 15%) e comuni (con circa il 30%) giocano – dopo la stabilizzazione dell'ordinamento regionale negli anni '80 – un ruolo altrettanto rilevante<sup>47</sup>. La pubblica istruzione, ormai, si è cristallizzata a cavallo del 15% del bilancio comunale corrente<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> A.P. Jacobi, *Political Parties and Institutionalization of Education: A Comparative Analysis of Party Manifestos*, in «Comparative Education Review», 2011, n. 2, pp. 189-210. Questo orientamento ha un corrispettivo anche sul piano della spesa pubblica; F. Cazzola, *Qualcosa di sinistra*, Bologna, il Mulino, 2010.

<sup>46</sup> La rete locale in Valdelsa è sperimentata invece già dal 1973; D. Ragazzini, M.G. Boeri, P. Causarano, *Rimuovere gli ostacoli* cit., pp. 195-197, 207.

<sup>47</sup> Le regioni a statuto speciale (soprattutto quelle bilingui) hanno la spesa pro-capite più elevata; Friuli, Piemonte, le regioni "rosse" e le isole si collocano in una fascia intermedia; *Rapporto sull'economia della cultura in Italia, 1990-2000*, a cura di C. Bodo, C. Spada, Bologna, il Mulino, 2004, pp. 80, 83, 85-86.

<sup>48</sup> Mentre il peso relativo della spesa sociale comunale è scemato dopo la riforma sanitaria del 1978; a cavallo del passaggio di secolo è di poco superiore al 10%, mentre le voci che

La pesante eredità pre-repubblicana in Italia, anche dopo la regionalizzazione, comunque si vede chiaramente nel confronto con altri paesi, dove invece il peso dello Stato rispetto alla periferia è nettamente ridimensionato nel campo della spesa culturale, anche in nazioni dalla forte tradizione centralistica<sup>49</sup>. D'altro canto un ruolo trainante nell'espansione dei consumi culturali, dal 1970 alla prima metà degli anni '80, viene svolto dai principali centri urbani, proponendo nuove forme di centralità attraverso le politiche regionali<sup>50</sup>. Negli ultimi anni, dopo l'avvio dell'autonomia scolastica nel 1997, la spesa corrente locale di comuni e province in pubblica istruzione ormai è stabile al 12% negli anni 2000, benché con marcate differenze territoriali. Le spese per sport e consumi ricreativi e per la cultura e i beni culturali assommano al 5%<sup>51</sup>.

Qualcosa di analogo, al confine coi servizi sociali, si ha dopo la leggequadro di finanziamento delle politiche per gli asili nido nel 1971 e l'avvio della programmazione regionale nel campo dei servizi per l'infanzia. La loro formulazione su base regionale e la loro implementazione su base comunale, oltre ad essere profondamente differenziata dal punto di vista geografico, rappresenta una significativa forzatura in alcune aree del paese rispetto ai modesti limiti assistenzialistici presenti nella legislazione nazionale, spostando l'equilibrio in favore di un loro precoce sviluppo in direzione socio-educativa<sup>52</sup>. Questa geografia differenziata si conferma ancora oggi, dove le regioni "rosse" come Emilia e Toscana e alcune regioni di antica industrializzazione come Lombardia e Liguria sono non solo sempre ai vertici quantitativi ma anche qualitativi nei termini di impegno comunale diretto, a differenza del Mezzo-

riguardano economia, infrastrutture, territorio, ecc. arrivano a coprire ormai il 45% del totale; F. Osculati, *Province e comuni: finanza e funzioni*, in *La finanza pubblica italiana*, a cura di M.C. Guerra, A. Zanardi, Bologna, il Mulino, 2009, pp. 161-162. Al netto dei trasferimenti statali e regionali vincolati, comunque, il ruolo degli enti locali italiani nel campo della cultura e soprattutto della pubblica istruzione si ridimensiona parecchio già negli anni '80, se visto in chiave comparata; E.C. Page, *Localism and Centralism in Europe*, Oxford, Oxford U.P., 1991, pp. 15, 18-19.

<sup>49</sup> Nel 1981, in Francia lo Stato pesa per circa il 39% della spesa culturale totale, i comuni per quasi il 53%. In Italia il rapporto è specularmente invertito (55% per lo Stato, il 24% per i comuni e solo il 12% per le regioni). In Germania lo Stato è praticamente assente (meno del 3%), mentre la dimensione regionale dei Länder e quella municipale fanno la parte del leone (rispettivamente 41% e 57%); Cras, *Autonomie e cultura (1980-1985)*, in «Critica marxista», 1985, n. 23, p. 66.

<sup>50</sup> Questo è molto evidente ad es. in Lombardia e in Veneto, rispetto a Emilia Romagna e soprattutto Toscana; Irpet, *I consumi culturali e ricreativi in Toscana*, Firenze, Irpet, 1988, pp. 124-137.

<sup>51</sup> In particolare per la spesa culturale nell'Italia meridionale continentale; *La finanza locale in Italia. Rapporto 2008*, a cura di Isae, Ires Piemonte, Irpet, Rsm, Irer, Milano, Angeli, 2008, pp. 301-304. Non è possibile distinguere, dai dati macro-finanziari ripartiti per funzioni, le spese per i servizi socio-educativi (compresi di norma nel capitolo delle spese sociali) che invece costituiscono un onere rilevante.

<sup>52</sup> In concorrenza ad es. con l'Onmi; R. Trifiletti, P. Turi, *Tutela del bambino e famiglia "invisibile"*, Milano, Angeli, 1996.

giorno e delle isole ma anche del Triveneto o del Piemonte, in cui o le politiche sono pressoché assenti o maggiormente esternalizzate verso il “terzo settore” della cooperazione sociale<sup>53</sup>.

In conclusione, prendendo a solo titolo d'esempio il caso toscano, se si mettono a confronto le azioni messe in campo da comuni di media dimensione all'interno di aree metropolitane, di comuni di antica industrializzazione e di comuni di aree ad economia diffusa, notiamo la funzione tendenzialmente uniformatrice che, nel corso di tutti gli anni '80, hanno svolto le politiche regionali nei diversi contesti, in direzione del raggiungimento di standard di spesa pro-capite paragonabili e comunque tali da attenuare le grandi divergenze che esistevano fuori delle grandi realtà urbane ancora alla fine degli anni '60. A parità di valore, le spese correnti pro-capite a carattere sociale (compresi i servizi socio-educativi) in questi comuni quadruplicano fra il 1964 e il 1989 (ma l'impennata si ha nella prima parte degli anni '70); quelle per pubblica istruzione, cultura e sport crescono di venti e talvolta di trenta volte nello stesso periodo. La svolta degli anni '60, nel pieno dispiegamento degli effetti sociali dell'industrializzazione e dell'urbanizzazione, in fondo aveva solo consentito di raggiungere di nuovo – per questa classe di comuni di medie dimensioni – un livello di spesa pro-capite educativa e culturale in senso lato pari a quello già attinto in età giolittiana e poi compresso dal fascismo e dal centrismo. Solo con la regionalizzazione questo limite verrà infranto definitivamente<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> F. Zollino, *I servizi di cura per la prima infanzia*, in *I servizi pubblici locali*, a cura di M. Bianco, P. Sestito, Bologna, il Mulino, 2010, p. 172.

<sup>54</sup> D. Ragazzini, M.G. Boeri, P. Causarano, *Rimuovere gli ostacoli* cit., pp. 115-119; per l'età giolittiana, P. Frascani, *Finanza locale e sviluppo economico* cit., p. 201.